

## **A POLÍCIA FEDERAL COMO AGENTE DA JUSTIÇA\***

**NILSON VITAL NAVES**

*Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça*

Senhor Diretor da Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal, Dr. Sérgio Fidélis Brasil Fontoura; senhor Coordenador-Geral de Ensino da Academia Nacional de Polícia, Dr. Eudes da Silva Carneiro; senhores delegados; senhores instrutores; senhores alunos, como Presidente do Superior Tribunal de Justiça, é-me lisonjeiro ter sido convidado para falar neste foro, pois a Academia Nacional de Polícia, contribuindo maiormente para a atuação eficaz da Polícia Federal, primeiro dos órgãos encarregados da preservação da ordem pública, torna-a precioso agente da Justiça. O Departamento de Polícia Federal, com atribuições que se estendem a todo o território nacional, inserido na estrutura do Ministério da Justiça, é valioso aliado do Poder Judiciário; os esforços de ambos se complementam na tarefa de preservar e fazer respeitar a ordem pública e de fazer justiça. O desempenho do Departamento de Polícia Federal, para tomar apenas um exemplo, na luta para prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, papel que lhe é confiado pelo art. 144, § 1º, II, da Constituição, é motivo de gratidão para todos os brasileiros.

Lisonjeia-me, ademais, a oportunidade de dirigir-me a tão seleta audiência. Aqueles que foram os primeiros classificados em concurso que reuniu nada menos de 190.000 candidatos ao preenchimento das 2.000 vagas previstas pelo Plano Nacional de Segurança Pública certamente são, só podem ser, o que há de melhor. Aliás, fiquei sabendo que, dentre os alunos desta primeira turma, alguns já tiveram seus passes comprados pelo Poder Judiciário e vieram enriquecer-lhe os quadros.

---

\* Palestra proferida na Academia Nacional de Polícia, em Brasília, 3/9/2002.

Antes de entrar no tema da palestra, permitam-me fazer uma curta digressão de caráter histórico, em que lhes recordarei qual era a estrutura do nosso Judiciário entre 1891 e 1988 e qual é, ou haveria de ser, a estrutura após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, para depois lhes apresentar o Superior Tribunal de Justiça.

Os autores da primeira Constituição do Brasil republicano e seu revisor, Rui Barbosa, filiaram-se, na organização das nossas instituições, ao modelo norte-americano. Semelhantemente ao texto tomado como paradigma, nosso Judiciário seria exercido por uma suprema corte – o Supremo Tribunal Federal – “e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo país, quantos o Congresso criar”.

Tão marcante era a semelhança entre a Constituição de 1891 e a dos Estados Unidos, que entre nós foi acolhida, também, a dualidade da magistratura – federal e estadual. Como dizia Campos Sales, na federação é substancial a dualidade judiciária, a saber, um poder judiciário local soberano ao lado do poder judiciário federal, também soberano, “com a autoridade do Supremo Tribunal entre as duas soberanias paralelas, para evitar ou resolver os conflitos entre elas”. Observo que, hoje, essa incumbência, no campo ordinário, portanto no campo infraconstitucional, está cometida ao Superior Tribunal de Justiça em decorrência da divisão, efetuada pelos constituintes de 1987/88, do contencioso, tocando ao Supremo Tribunal apenas o constitucional, *ex vi* do art. 102, *caput* e inciso III.

A Constituição de 1934 nomeou de Suprema Corte o Supremo Tribunal e de extraordinário o grau de recurso pelo qual a Suprema Corte (a exemplo do que já fazia o Supremo Tribunal) julgava as causas oriundas das justiças dos estados, quando nelas se questionava (I) sobre a validade, ou a aplicação, de tratados e leis federais e (II) sobre a validade de leis ou atos dos governos dos estados em face da Constituição, ou das leis federais. Nas palavras de Afonso Arinos, do

Tribunal fez-se “uma terceira instância para as causas de direito privado, o que lhe deu caráter de uma nova alçada jurídica, sem qualquer papel político”. A mesma Constituição estabeleceu a Justiça Eleitoral, dispôs sobre a Justiça Militar e instituiu a Justiça do Trabalho, mas no âmbito administrativo. Nela prevaleceu, ainda, a dualidade da Justiça, federal e estadual.

A Constituição de 1937 não contemplou a Justiça Federal, e os juízes federais foram colocados em disponibilidade ou aposentados. A Justiça Federal viria a ser recriada, em 1965, pelo Ato Institucional nº 2, todavia, de 1937 até a entrada em vigor da Constituição de 1946, coube ao Supremo Tribunal o papel de 2ª instância da Justiça Federal. Quanto às causas de interesse da União, passaram a ser julgadas em 1ª instância pelos juízes estaduais.

Com a Constituição de 1946, foi criado o Tribunal Federal de Recursos, cuja finalidade era aliviar a carga de trabalho do Supremo, passando aquele Federal a exercer a função de órgão julgador de 2ª instância, em grau de recurso. Em outubro de 1965, restaurada a Justiça Federal de 1ª instância, estabeleceu-se que incumbiria ao Tribunal Federal de Recursos julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais. A ampliação da competência da Justiça Federal, mais a crescente demanda jurisdicional, redundou no aumento do número de feitos levados ao Tribunal Federal de Recursos, causando a este os mesmos inconvenientes que o Supremo tinha suportado.

A Constituição de 1967, na redação da Emenda nº 1, de 1969, permitiu ao Supremo que indicasse, em seu Regimento, quais as causas das alíneas *a* e *d* que julgaria pelo recurso extraordinário (item III do art. 119), cabendo-lhe, em consequência, atender à natureza, espécie ou valor pecuniário dessas causas; por isso não cabia, regimentalmente, o extraordinário, salvo nos casos de ofensa à Constituição ou discrepância manifesta da jurisprudência predominante no Supremo, de decisões

proferidas a contar de 1º.1.70 em determinados processos como o por crime ou contravenção apenada com multa, prisão simples ou detenção, ou nos litígios decorrentes de acidentes do trabalho ou das relações de trabalho do servidor, ou nos mandados de segurança sem julgamento de mérito, ou nas causas de determinado valor.

Em 1977, pela Emenda Constitucional nº 7, fez-se, expressamente, no texto constitucional, referência ao critério da relevância, incumbindo, então, ao Supremo Tribunal estabelecer, no Regimento, o processo e o julgamento da arguição de relevância da questão federal, a saber, quando da remessa do feito ao Plenário ou à Corte Especial, quando da nomeação de advogados em *habeas corpus*, ou quanto da arguição de inconstitucionalidade. Acontece, no entanto, que, legal, jurídica e processualmente, em momento algum se lhe deu qualquer definição.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987–88 encontrou tal quadro e procurou remediá-lo. Entenderam os constituintes que o Brasil, onde predomina o direito federal, precisava de um tribunal a que coubesse julgar recursos oriundos de tribunais estaduais e regionais, pois estes podem, eventualmente, violar leis federais, seja por erros em suas decisões, seja através de atos – felizmente raros – de improbidade. Essas circunstâncias tornavam indispensável a existência de um tribunal competente para decidir conflitos de normas federais, e os constituintes resolveram dotar o Brasil de um tribunal que, em primeiro lugar, impedisse o uso incorreto do Poder Judiciário tanto em nível estadual quanto em nível regional; em segundo, fosse a última instância para o exame de matéria infraconstitucional.

Daí a criação desta nova peça do Judiciário brasileiro, segundo órgão na hierarquia do Poder. Digo nova, porque o Superior Tribunal de Justiça não é apenas outro nome para algo que já existia. Ele não substituiu qualquer órgão; foi uma inovação que absorveu funções antes

atribuídas ao Supremo Tribunal Federal, com o qual compartilha uma característica: a de exercer jurisdição sobre a Justiça Federal e a Justiça dos estados. O Superior Tribunal detém a última palavra na interpretação do direito federal e tem a missão de manter a autoridade e a unidade da lei, atribuições reservadas, antes de 1988, à Suprema Corte.

Apresentado, assim, o Tribunal que tenho a honra de presidir, volto ao tema que me foi confiado no convite tão gentilmente feito pelo Doutor Sérgio Fidélis Brasil Fontoura, a saber, “A Polícia Federal como Agente da Justiça”, tema que reflete com justeza o importante relacionamento do Poder Judiciário com o Departamento de Polícia Federal e que abordarei com latitude.

Embora imprescindível, nosso relacionamento não é isento de aspectos que possam parecer o reflexo de orientações contraditórias, às vezes até mesmo conflitantes. Há ocasiões em que a Justiça discorda de ações da Polícia e vice-versa. E, no entanto, nada mais natural, dada a dificuldade em traçar, por exemplo, a linha que coloca, de um lado, a repressão ao crime e, do outro, o uso excessivo da autoridade. Ou – outro exemplo – a linha divisória entre o respeito às formas processuais e a procrastinação que pode terminar por favorecer o criminoso e seus cúmplices.

Os casos de conflito aparente entre o trabalho policial e o dos tribunais não devem, contudo, mascarar a verdade, pois Polícia e Judiciário têm a mesma aspiração: estabelecer a verdade para fazer justiça. A busca da justiça e a preocupação com a verdade inquietam a humanidade desde os primórdios da civilização. Kelsen, estendendo-se longamente sobre as idéias da verdade e da justiça, disse que questão alguma foi discutida com tamanha paixão no curso dos séculos, tendo a justiça sido a causa do derramamento de muito sangue precioso e de muitas lágrimas amargas.

Mesmo antes de haver um órgão capaz de executar eventuais preceitos e gerir negócios públicos, já existia o germe da arte de julgar. Mesmo antes de existirem leis, já se julgava e sentenciava, com base em princípios gerais e nos costumes do grupo. Desde os mais remotos tempos, a justiça foi objeto de profundas reflexões, honrou e angustiou, e ainda angustia – posso dizer-lhes por experiência pessoal –, corações e mentes de juízes, obrigados a julgar, a decidir entre interesses conflitantes. Neste ponto as preocupações dos julgadores não são diferentes daquelas dos membros da Polícia: as decisões de ambos podem ter resultados indesejados, porque, infelizmente, não somos dotados da sabedoria salomônica.

O Brasil encontra-se numa situação em que os esforços feitos para diminuir a miséria, o desemprego e o abismo econômico e social que se abre entre as classes mais favorecidas e as camadas mais pobres ainda não deram todos os frutos desejados. Tal situação favorece a criminalidade, a qual às vezes é o último – ainda que condenável – recurso de sobrevivência.

Exemplo recentíssimo foi abordado no jornal carioca “O Globo”, em sua edição de 18 do mês findo. Nela, um artigo descrevia o recrutamento, por traficantes de drogas, de sargentos, cabos e soldados dispensados pelo Exército. Incapazes de encontrar emprego em face da difícil situação reinante no mercado de trabalho, bom número de ex-militares, treinados no manejo de armas e em táticas de guerra, aceitaram o convite dos traficantes para servi-los em troca de remunerações muito superiores às que recebiam nas Forças Armadas e, com toda probabilidade, superiores às que receberiam no mercado de trabalho legal.

A grande filósofa e socióloga Hannah Arendt falou da “banalização do mal”. No Brasil assistimos hoje a uma banalização da violência, quer no cotidiano de nossas cidades (às vezes também de

nossos campos), quer nos exemplos de terrorismo com fins políticos (estes, felizmente para nós, brasileiros, exemplos vindos do exterior), quer, ainda, na indústria do entretenimento, que brinda nossos adolescentes com filmes e jogos de computador cada vez mais sanguinários, contribuindo para fazer da violência algo aceitável, se não divertido.

Banaliza-se também a violência contra o patrimônio, representada, em dimensão de maior vulto, pelos chamados crimes de colarinho branco e de lavagem de dinheiro e pelas irregularidades no uso do dinheiro público. Desonestidade não é um fenômeno moderno; esses tipos de crime sempre existiram. O que há de novo é a escala monstruosa das quantias em questão.

Em tal clima, como aplicar a justiça? O já citado Kelsen, depois de tecer longas considerações sobre o que seria a justiça, conclui com as seguintes palavras: “Verdadeiramente, não sei nem posso afirmar o que é a justiça, a justiça absoluta que a humanidade anseia alcançar. Só posso estar de acordo com que existe uma justiça relativa, e posso afirmar o que é a justiça para mim. Minha justiça, em definitivo, é a da liberdade, a da paz; a justiça da democracia, a da tolerância.”

A idéia expressa por Kelsen é, em suma, que a lei não deve ser interpretada rigidamente, de forma literal. E seu pensamento não é uma novidade. Na primeira metade do século XIX, Alexis de Tocqueville, escrevendo sobre a democracia nos Estados Unidos, já exprimia o desafio à vontade da maioria ao dizer que, “...quando recuso obedecer a uma lei injusta, de modo nenhum estou negando que a maioria tenha o direito de comandar.” Mas quem decide se a lei é injusta?

A indagação que se colocaria aqui, dentro do tema da palestra, seria a seguinte: e a Polícia, no cumprimento de suas tarefas, que flexibilidade tem para interpretar a lei? A pergunta é importantíssima, pois é na resposta a ela que se coloca a possibilidade de conflitos entre a

Justiça e seu valioso agente que é a Polícia. Não pode haver, para questão de tal magnitude, uma resposta padrão; ela teria de ser encontrada caso a caso, com base nas circunstâncias e peculiaridades de cada um deles.

O papel da Polícia Federal é árduo. Primeiramente, porque a instituição está inserida na Constituição de 1988 como um dos órgãos encarregados de exercer a segurança pública “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (*caput* do art. 144). Atua, assim, na clássica função institucional de polícia.

Em segundo lugar, porque, no cenário brasileiro, assume hoje as duas vertentes nas quais deságuam, doutrinariamente, a principal finalidade da instituição, ou seja, a polícia administrativa e a polícia judiciária. A primeira, agindo antes da infração da norma penal (vigilância cautelar), tem caráter preventivo. A segunda vertente, denominada de polícia “repressiva”, atua após a consumação do fato delituoso. Nas palavras de Faustin Hélie, “...é o olho da Justiça; é preciso que seu olhar se estenda por toda parte, que seus meios de atividade, como uma vasta rede, cubram o território, a fim de que, como a sentinela, possa dar o alarma e advertir o juiz; é preciso que seus agentes, sempre prontos aos primeiros ruídos, recolham os primeiros indícios dos fatos puníveis, possam transportar-se, visitar os lugares, descobrir os vestígios, designar as testemunhas e transmitir à autoridade competente todos os esclarecimentos que possam servir de elementos para a instrução e a formação da culpa; ela edifica um processo preparatório do processo judiciário; e, por isso, muitas vezes, é preciso que, esperando a intervenção do juiz, ela possa tomar as medidas provisórias que exigirem as circunstâncias...” (*apud* Marco Antônio Azkoul: “A polícia e sua função constitucional”, São Paulo, Oliveira Mendes, 1998, pág. 40).

É árduo, repito, o papel da Polícia Federal. Uma rápida leitura dos quatro incisos do art. 144, § 1º, da Constituição revela essa concentração de funções – não observada nos estados –, pois ela apura



infrações penais (inciso I), previne e reprime crimes especiais (inciso II), atua como guarda marítimo, aeroportuário e de fronteiras (inciso III), além de exercer, com exclusividade, a polícia judiciária da União (inciso IV).

Assim, tudo está a exigir que a Polícia Federal disponha de mais recursos de toda ordem, que domine novas técnicas e novas tecnologias. A crescente complexidade e sofisticação das formas de burlar a lei, unida ao que se pode chamar de globalização do crime, requer sofisticação sempre maior do aparelho policial. A Polícia Federal está de parabéns por receber em seus quadros pessoas do nível dos alunos desta turma. Estou seguro de que os senhores terão o discernimento para avaliar cada situação e agir de acordo com suas especificidades e dentro da lei.

Também a Justiça tem necessidade de mais recursos; a atuação do Judiciário não pode, não deve ser paralisada pela falta de recursos financeiros. A população e a economia do país crescem, e, em consequência, multiplicam-se os conflitos de interesses. A população, que a cada ano aumenta em mais de três milhões de almas, tem expectativas em relação ao Estado que estão a exigir um aparelhamento estatal ampliado, e isso atinge, entre outras, a Justiça e a Polícia. O número de juízes precisa acompanhar essa demanda. A Justiça comum está terrivelmente desfalcada. Seus quadros estão no que se poderia chamar, sem exagero, de situação de crise. Em 1999, os cargos vagos de juiz de direito (jurisdição estadual) somavam 25% do número previsto (9.694 previstos, somente 7.231 providos). Quanto aos cargos de juiz federal, no ano passado os não providos perfaziam cerca de 22% do total (1.103 cargos previstos e 254 vagos). O problema não termina, entretanto, com o provimento dos cargos. Aumentar a quantidade de juízes implica a formação de novas estruturas de apoio a seu trabalho, o que evidentemente requer dinheiro. Se este não é colocado à disposição do

Judiciário, restringe-se o acesso do povo à Justiça, que é indevidamente responsabilizada por um efeito para cuja causa não contribuiu.

Mas não é essa a única necessidade a apontar. O Judiciário clama, ademais, por legislação que permita aos tribunais julgar com maior rapidez, isto é, que simplifique o formalismo processual hoje utilizado, com má-fé, para atrasar a marcha da Justiça e postergar julgamentos. O abuso da capacidade recursal é um ponto muito relevante (a respeito, impõe-se a mudança de comportamento dos que se utilizam dos recursos processuais, de maneira que seja evitado o uso imoderado desses meios), pois a lentidão dos tribunais contribui para gerar críticas ao Judiciário e levar o cidadão a descrer da utilidade de recorrer aos tribunais. O nocivo uso de recursos – o recurso manifestamente protelatório – tolhe os tribunais de examinarem a bom tempo e hora os recursos de boas e justas causas. E também pode contribuir, como já aponte, para frustrar o trabalho da Polícia.

Há dez anos o Congresso Nacional tem em pauta um projeto de reforma. Se esta responder aos anseios do Judiciário e corrigir os males que afligem a administração da Justiça, teremos dado o grande passo que permitirá desemperrar nossos tribunais e fazer com que suas decisões sejam mais céleres. Não se pode admitir, por exemplo, que continue a vigor nosso exótico sistema de competências, o qual admite quatro graus para o *habeas corpus*, ainda quando o que se discuta nele seja mero defeito de caráter ordinário do procedimento.

Uma das propostas apresentadas pelo Superior Tribunal de Justiça ao Congresso Nacional objetiva consagrar a eficiência do Judiciário quando de sentença condenatória em dinheiro. Propôs o Superior que os pagamentos devidos pela União, estados, Distrito Federal, municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas se façam exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos denominados títulos sentenciais, líquidos e certos. Propôs, ainda, que os títulos sentenciais

(emitidos pela autoridade judiciária) tenham os vencimentos dos valores divididos em sessenta parcelas, cuja liquidação se faria com acréscimo de juros de mercado e atualização monetária. Finalmente, os títulos gozariam de livre circulação no mercado e poderiam ser cedidos a terceiros sem a concordância do devedor.

A demora, como ocorre pela via do precatório, de qualquer entidade federativa em cumprir decisão judicial que determine o pagamento em dinheiro constitui ofensa a bons princípios e grave atentado ao regime democrático, no qual o cidadão é o centro das atenções. Tal demora também viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes, porquanto, no momento em que suas decisões perdem eficácia e efetividade, o Judiciário fica em posição de inferioridade. Nenhuma das demais nações que vivem sob o regime democrático adota o sistema do precatório; nelas domina a cultura de que toda decisão judicial deve ser respeitada e cumprida imediatamente.

A Polícia Federal desempenha papel vital, que o Judiciário reconhece e aprecia, para devolver aos brasileiros a possibilidade de uma vida segura e pacífica. Desejosos de estreitar a cooperação já existente, órgãos do Judiciário (Conselho da Justiça Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais e respectivas Seções Judiciárias) e o Departamento de Polícia Federal assinaram, em 26 do mês passado, acordo para a troca de informações sobre crimes praticados no Brasil e no exterior. Esse intercâmbio vai permitir o acesso recíproco aos sistemas que envolvem o cadastro de veículos e de estrangeiros, passaportes, folha de antecedentes, procurados e impedidos e registro de armas, e ainda a consulta aos dados da Interpol (Polícia Criminal Internacional), da Infoseg (Integração Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública) e do Sinic (Sistema Nacional de Informação Criminal). Neste caso, a Polícia e o Judiciário poderão tomar conhecimento de dados completos sobre inquéritos criminais, mandados de prisão, distribuição judicial, decisão

definitiva e recolhimento e soltura de sentenciados, enfim, das investigações e das ações penais.

Senhor Diretor da Academia Nacional de Polícia, senhores alunos, não desejo estender-me demasiadamente. Terminarei dizendo-lhes que a Polícia Federal, respeitosa da lei e das formas, é preciosa agente da Justiça, pois pode – especialmente se, *Deo volente*, a reforma do Judiciário vier ao encontro de nossas aspirações – agir mais rapidamente à falta de motivos para apelos, recursos dilatórios e outros entraves a seu funcionamento eficiente.

Os senhores, que estão prestes a terminar este curso e ingressar na Polícia Federal, podem ter a certeza de que o Poder Judiciário os apoiará, não lhes faltará, e faz-lhes – como eu também o faço, em minha qualidade de cidadão – os melhores votos de sucesso em seu importante trabalho.

Muito obrigado.